

Paru dans O.Legros (dir. 2008), *Participations citoyennes et action publique. Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Adels, Citeres-Emam, Yves Michel*, pp. 7-14.

Introduction

Observer la participation à partir des villes d'Afrique et d'Orient

Au Sud comme au Nord, la participation fait aujourd'hui partie des grands principes de l'action publique en milieu urbain. On pense bien entendu à Porto Alegre et aux villes d'Amérique latine qui ont joué un rôle pionnier dans le développement de la démocratie participative, au point, d'ailleurs, d'influencer les villes européennes dans la mise en place de nouveaux instruments comme les budgets participatifs (Allegretti, 2004). Mais il faut également tenir compte d'autres régions, telles que le continent africain, le Proche et le Moyen-Orient, qui ont, jusqu'à présent, moins retenu l'attention des spécialistes des politiques participatives. L'« impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) y est pourtant de plus en plus prégnant. Ce qui s'explique peut-être par les mouvements sociaux et par les progrès de la société civile, mais aussi – et surtout, préciseront les observateurs des villes du Sud –, par les directives des institutions de développement internationales. En effet, ces dernières conditionnent depuis plus d'une décennie leur soutien aux pouvoirs en place à l'application de principes tels que la libéralisation des marchés intérieurs, la bonne gouvernance et la participation de la société civile (Osmont, 1995).

Cette montée en puissance de la participation, qui constitue désormais un principe d'action publique et un référent idéologique majeur, pose problème. Au delà des questionnements sur ce que peut ou doit être une vraie ou une bonne participation des habitants, réflexion qui relève d'une vision normative de la société et des phénomènes sociaux, on peut en effet s'interroger sur ce que peut concrètement signifier « participer à l'action publique » pour des individus, des citoyens en l'occurrence, auxquels on a, comme le rappellent Isabelle Berry-Chikhaoui et Agnès Deboulet, longtemps dénié toute qualité ou compétence à prendre part à la production et à la gestion de l'urbain (Berry-Chikhaoui, Deboulet, 2000).

Suffit-il de s'inscrire dans les dispositifs participatifs mis en place par les institutions ? Les études conduites sur les politiques participatives dans les villes du Nord invitent à penser le contraire. Les recherches les plus récentes soulignent les limites de la participation institutionnalisée en matière de démocratisation du gouvernement urbain, tout en faisant l'hypothèse de l'émergence de nouvelles formes de « gouvernamentalité » (Foucault, 1994, p. 785) qui seraient marquées à la fois par la perte de contrôle des acteurs politiques traditionnels sur les décisions publiques, par l'ouverture des processus décisionnels à de nouveaux acteurs issus des couches moyennes ou de la fraction supérieure des couches populaires, et par de nouvelles modalités d'action publique (Bacqué *et alii*, 2005). Surtout, il semble que les procédures et les dispositifs de participation renouvellent l'arsenal des techniques de gouvernement. Ces outils contribuent de fait à l'entreprise de légitimation des acteurs politiques, qui se présentent volontiers comme des champions de la démocratie participative, et à la gestion des controverses locales, généralement portées par les associations (Gaudin, 2004). Bref, il est possible que dans les villes du Sud comme dans celles du Nord, la participation instituée soit loin de garantir aux citoyens une quelconque influence sur la conduite de l'action publique.

En outre, il faut tenir compte de la pluralité des formes de participation possibles, notamment des négociations informelles, celles qui se déroulent en dehors des cadres prévus par les institutions, à la marge de l'action publique. Loin d'être soumis aux pouvoirs en place ou de rester inactifs, les citoyens, en particulier les habitants des quartiers populaires, multiplient en effet les initiatives, élaborent des stratégies et des tactiques pour accéder aux biens collectifs, bloquer un projet d'aménagement menaçant leurs intérêts et, plus largement, négocier leur intégration à la ville et à la société urbaine avec les acteurs officiels de l'action publique en milieu urbain.

Les études engagées sur les villes du Monde arabe depuis les années 1980 sont très instructives à ce sujet¹. Elles montrent à la fois la place et les compétences des acteurs ordinaires en matière de fabrication urbaine et de négociation politique. Il apparaît ainsi que de simples citoyens peuvent être des acteurs de premier plan de la production de l'habitat. Ce

¹ Voir en particulier les travaux réalisés dans le cadre du laboratoire Urbama (CNRS/Université de Tours). Ces travaux ont donné lieu aux publications suivantes : Signoles, El Kadi et Sidi Boumedine (dir.), 1999, Berry-Chikhoui et Deboulet (dir.), 2000, et Navez-Bouchanine (dir.), 2002).

constat vaut tout particulièrement pour les quartiers construits sans autorisation officielle – parfois plus de la moitié des superficies urbanisées –, où les habitants ont une bonne connaissance des réseaux d'accès au marché foncier clandestin, des filières de production immobilière et des démarches à suivre pour sécuriser l'habitat. Les compétences politiques des citoyens sont tout aussi manifestes. Dans leurs travaux respectifs sur les villes du Maroc, d'Égypte ou encore du Liban, Françoise Navez-Bouchanine, Aziz El Maoula Iraki et Agnès Deboulet mettent en avant la diversité des répertoires de l'action collective. Ces chercheurs accordent aussi une grande importance aux médiations notabiliaires, car celles-ci continuent de jouer un rôle essentiel dans l'articulation des demandes sociales locales à l'action publique, comme Aziz El Maoula Iraki en fait la démonstration à propos des villes marocaines (El Maoula Iraki, 2003). En fin de compte, si un constat s'imposait, ce serait donc probablement celui de la complexité de l'« entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales » (Navez-Bouchanine, 2004), qui, loin de se limiter aux dispositifs officiels, résulterait en effet de processus multiples et répétés d'« entrecroisement » (*ibid.*) entre les initiatives des citoyens et les pratiques des institutions.

Dans ces conditions, que peuvent apporter les politiques participatives au jeu des interactions entre initiatives habitantes et stratégies institutionnelles ? Ces politiques doivent-elles être considérées comme de nouvelles techniques de pilotage de l'action publique qui permettraient aux acteurs publics, en particulier internationaux, de normaliser les modes de gouvernement, voire de disciplinariser les sociétés du Sud ? À moins qu'en procurant de nouvelles ressources, donc de nouvelles marges de manœuvre aux citoyens mobilisés, les politiques participatives ne contribuent également à l'évolution des modalités de l'action collective. Si l'on suit cette hypothèse, on peut se demander quelle est la nature des changements qu'entraînent les progrès de l'idéologie participationniste. S'agit-il d'un simple élargissement ou d'une refonte radicale des répertoires de l'action collective, les citoyens se référant désormais au droit et à la démocratie lors de l'interpellation des pouvoirs en place ? Enfin, quel impact ont les politiques participatives sur les modes de gouvernement urbain ? Peut-être ne sont-elles qu'une façade, une stratégie des États du Sud pour satisfaire aux exigences des acteurs internationaux et accéder aux financements de l'aide internationale ? Elisabeth Dorier-Apprill et Sylvie Jaglin notent par exemple que « les pouvoirs d'État (surtout africains) ont souvent instrumentalisé les programmes, transformé les mesures d'ajustement en nouvelle rente, mettant en péril le rattrapage des disparités sociales territoriales » (Dorier-Apprill, Jaglin, 2002, p. 213). Mais on peut aussi considérer que, partie prenante du métissage qui

s'opère entre les pratiques autochtones du pouvoir et les techniques modernes de gouvernement des Etats ou de l'aide internationale, les politiques participatives contribuent à l'émergence de nouvelles formes de régulation sociale et politique.

Issus de différentes disciplines (urbanisme, sociologie, géographie), les auteurs de cet ouvrage ont cherché à renouveler les questionnements et les débats sur les politiques participatives en portant leur attention sur des actions publiques engagées dans des villes d'Afrique subsaharienne, du Maghreb, du Proche-Orient et de la péninsule arabique. Outre cette « désoccidentalisation du regard » (Rosanvallon, 2007) –, qui peut contribuer à l'identification de formes originales d'articulation des sociétés urbaines et des institutions, il s'agissait de mettre en perspective les politiques participatives en élargissant leur champ d'observation à l'ensemble des actions collectives engagées par les citoyens, de façon à tenir compte des échanges informels, lesquels jouent vraisemblablement un rôle majeur dans la régulation sociale et politique locale.

Dans son étude sur l'aménagement des fronts d'eau à Tunis, Pierre-Arnaud Barthel analyse les possibilités d'implication des citoyens dans un contexte défavorable à la concertation à cause de l'autoritarisme des pouvoirs en place et de la centralisation de l'action publique. Il montre que, malgré cela, les citoyens parviennent à négocier à la marge et à exercer un pouvoir de correction sur l'action publique. Examinant les négociations et les rapports de force suscités par la sauvegarde et le réaménagement du centre historique de Sanaa, la capitale du Yémen, Roman Stadnicki souligne le fossé entre les procédures participatives importées, dont la greffe s'avère particulièrement difficile, et les pratiques autochtones de débat qui perdurent lors des séances quotidiennes de consommation de *qat* organisées par les autorités coutumières.

Les trois contributions suivantes portent sur des interventions de l'État et de l'aide internationale dans les banlieues populaires de capitales africaines. Habiba Essahel, qui analyse les initiatives des habitants des bidonvilles et des quartiers non réglementaires de la périphérie de Rabat, rend compte de la transformation de l'action collective. Selon l'auteur, cette évolution résulte à la fois d'un processus d'apprentissage et de l'introduction de nouvelles ressources symboliques telles que le « droit à la ville », qui renforcent la légitimité des citoyens lors de leurs négociations avec les institutions. Dans la banlieue dakaroise, Olivier Legros fait le même constat en montrant l'existence d'une dynamique d'ajustement

des actions collectives en fonction des directives des acteurs institutionnels, l'État néo-patrimonial, puis l'aide internationale à partir des années 1990. Dans son étude sur la dynamique foncière dans les quartiers spontanés de la périphérie de Cotonou, Monica Coralli souligne, elle aussi, le rôle des associations : structures d'intermédiation privilégiées entre les habitants (surtout l'élite urbaine) et les acteurs institutionnels, elles parviennent dans certains cas à exercer un véritable pouvoir de surveillance sur les opérations de régularisation foncière engagées par les pouvoirs publics.

Enfin, Irène Salenson s'intéresse au cas très particulier des secteurs palestiniens de Jérusalem-Est, sous occupation israélienne. Dans ces quartiers, la sécurisation foncière et l'accès aux équipements sont à l'origine de nombreuses tractations entre habitants et institutions. Lors de ces tractations, les intermédiaires que sont les organisations non gouvernementales, les architectes-urbanistes et les juristes, jouent un rôle déterminant. D'une part, ils permettent aux Palestiniens de « sauver la face » en évitant tout contact direct avec les autorités israéliennes ; d'autre part, pour ces dernières, ils constituent des interlocuteurs potentiels dans un environnement hostile.

Exposé des réflexions collectives engagées au sein de l'atelier « Ville et politique » qui, de 2003 à 2005, a réuni des chercheurs, des enseignants-chercheurs et des doctorants – à savoir : Pierre-Arnaud Barthel, Agnès Deboulet, Bruno Dewailly, Marc Dumont, Habiba Essahel, Muriel Girard, Olivier Legros, Stéphane Loret et Ali Rhebi –, la synthèse collective élargit le champ d'observation à de nouveaux terrains, au Liban (Beyrouth, Tripoli), en Tunisie (Kairouan) et au Maroc (Fès). Privilégiant l'approche comparative, les membres de l'atelier ont tenté de préciser les apports de la participation institutionnalisée en examinant l'implication des citoyens dans des situations d'interactions différentes, voire opposées en ce qui concerne les possibilités d'action collective. Dans certains cas (Tunis, Beyrouth), les individus sont tenus à l'écart des décisions et de l'action publique, tandis que dans d'autres (Dakar, par exemple), les institutions ont mis en place des dispositifs participatifs censés garantir la prise en compte des habitants. L'analyse concerne aussi bien les dispositifs d'action publique et les répertoires de l'action collective que les formes de régulation sociale et politique résultant des rapports entre actions collectives et actions publiques. Cela permet à la fois de préciser le rôle effectivement attribué aux citoyens dans la conduite des opérations, de relativiser les apports des politiques participatives sur le plan de l'action collective et de proposer des pistes de réflexion sur les gouvernementalités émergentes dans les villes du Sud.

Bibliographie

- Allegretti, G., 2004, « The return of the caravels. Participatory Budgets from South America to Europe », Réseau NAERUS, Forum urbain de Barcelone.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? », pp. 9-46, in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, coll. Recherches.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005, « La démocratie participative, modèles et enjeux », pp. 293-308, in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, coll. Recherches.
- Berry-Chikhaoui I., Deboulet A. (dir.), 2000, *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Paris, IRMC, Karthala, Urbama.
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57 « Démocratie et délibération », pp. 37-56.
- Dorier-Apprill Elisabeth, Jaglin Sylvie, 2002, « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart* n° 21, « Gérer la ville. Entre global et local », pp. 5-16.
- El Maoula Iraki Aziz, 2003, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance ». Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris, INAU, L'Harmattan.
- Foucault M., 1994, *Dits et écrits. 1954-1988*, vol. IV, Paris, Gallimard.
- Gaudin Jean-Pierre, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Dalloz, Sirey.
- La Branche Stéphane, 2005, « La bonne gouvernance : l'expansion de l'expertise de la Banque Mondiale au politique », pp. 379-400, in Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P. (dir.), 2005, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Navez-Bouchanine F. (dir.), 2002, *La fragmentation en question. Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, L'Harmattan.
- Navez-Bouchanine F., 2003, « Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles », *Espaces et sociétés* n° 112, « Ville et démocratie », pp. 59-82.
- Navez-Bouchanine F. (dir.), 2004, « L'entre-deux » des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie, Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), Rapport de synthèse.
- Osmont A., 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.
- Rosanvallon P., 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, coll. Les livres du nouveau monde.
- Signoles Pierre, El Kadi Galila, Sidi Boumedine Rachid (dir.), 1999, *L'urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions.

